

# **Conception de processus de concertation ad hoc: les implications d'une approche territoriale**

## **Construire l'intérêt général**

**Luc Vodoz, politologue, et Laurent Thévoz, géographe  
Communauté d'études pour l'aménagement du territoire (C.E.A.T.)  
Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL)**

Adresse postale:

Luc Vodoz

Communauté d'études pour l'aménagement du territoire

EPFL ENAC INTER CEAT

PJ – Station 9

CH-1015 Lausanne (Suisse)

Courriel: [luc.vodoz@epfl.ch](mailto:luc.vodoz@epfl.ch)

Tél.: xx41-21-693'41'57

Fax: xx41-21-693'41'54

Mots-clefs:

conception de processus; concertation; territoire

# Conception de processus de concertation ad hoc: les implications d'une approche territoriale

## Construire l'intérêt général

### De quoi parle-t-on?

Quels que soient les outils et démarches mobilisés pour mettre en œuvre du «décider ensemble» dans les politiques et projets publics ou partenariaux, le fait de recourir à des processus décisionnels collectifs intégrant une pluralité d'acteurs d'origines et de statuts divers suppose qu'en amont de tels processus, les modalités de régulation de ce «décider ensemble» soient définies, et adoptées par l'ensemble des parties prenantes au processus.

Cette communication présente les implications, pour la conception et l'instauration de processus de concertation et de décision participatifs ad hoc<sup>1</sup> en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme, de la nécessaire prise en compte de la dimension spécifiquement territoriale des politiques et projets en question, ainsi que des contraintes que cette dimension recèle.

Nos réflexions sont issues d'une analyse rétrospective d'une douzaine de cas de processus de décision participatifs dans les domaines de l'aménagement du territoire et du développement territorial, cas dans lesquels nous avons été impliqués en tant qu'experts de la conception et de la gestion de tels processus. Ces processus se sont déroulés au cours des quinze dernières années, principalement en Suisse et dans les régions limitrophes, mais aussi en Bolivie. Les échelles territoriales dans lesquelles ces processus se sont inscrits étaient fort variables, allant d'une petite commune rurale au niveau national, en passant par des projets multiniveaux ou transfrontaliers.

Les enjeux de ces processus furent également variés: élaboration de plans d'aménagement locaux, recherche d'un site de stockage pour des déchets spéciaux, définition de modalités de gestion pour des milieux naturels écologiquement sensibles, processus de décentralisation politico-administrative, médiation entre promoteurs d'un domaine skiable et écologistes, schémas directeurs de développement territorial associant des autorités de divers niveaux institutionnels, développement d'un plan de mesures pour la protection de l'air, processus de concertation entre agriculteurs et aménageurs, ou encore larges consultations populaires visant à développer des Agendas 21 locaux.

A chaque fois se pose la question de l'«intérêt général», de sa définition, de l'identification de ses garants et, surtout, des modalités de son interprétation à l'aune de chaque situation spécifique. En effet, comment déterminer le contenu de ce cadre de référence, comment l'opérationnaliser concrètement, de sorte que la légitimité que recèle cette notion d'«intérêt

---

<sup>1</sup> Par souci de simplification et de lisibilité, nous utiliserons le plus souvent le libellé abrégé «processus participatif», alors qu'une formulation plus complète et plus explicite serait «processus participatif de décision multi-acteur».

général» s'applique de manière adéquate sur un territoire donné, conférant ainsi à chaque décision particulière une forte validité, une large acceptabilité politique et sociale?

Une approche exploitant les spécificités du caractère territorial des processus de concertation et de décision en question nous paraît être une clef majeure pour ouvrir des perspectives à la fois théoriques et opérationnelles, permettant de décliner l'«intérêt général» sur un territoire donné et en adéquation avec chaque cas d'espèce – c'est ce que nous allons expliciter ci-après.

Précisons encore que tous les projets que nous évoquons ici sont des projets développés sous l'égide d'un acteur public, en principe une instance gouvernementale ou son bras administratif. Il y a donc toujours, à terme, une autorité politique compétente pour *prendre des décisions* et en assumer la responsabilité, même s'il s'agit ici toujours de processus au cours desquels d'autres acteurs que l'acteur public ont été associés à l'élaboration de la décision tout comme à sa mise en œuvre – que ce soit via une «simple» consultation ou au travers d'un processus de concertation approfondi.<sup>2</sup>

### **Les périmètres, le choix des acteurs et la définition de leurs rôles**

La délimitation du périmètre (au moins provisoire) de référence pertinent pour le projet soumis à concertation est naturellement cruciale pour identifier les acteurs, institutionnels et autres, à impliquer dans un processus participatif. De plus, il est fréquemment utile d'esquisser également un second périmètre, plus large: celui des «voisins» potentiellement concernés. Chaque acteur peut ainsi être positionné de manière concentrique autour de l'enjeu en question (p. ex. un projet d'implantation d'une infrastructure, ou la détermination d'une zone écologiquement sensible avec restrictions d'accès, etc.).

Ce positionnement concentrique a certes une dimension spatiale, celui qui réside (ou qui travaille, ou qui développe d'autres activités) à proximité du lieu prévu pour la réalisation d'un projet étant davantage concerné que celui qui en est loin; mais ce caractère concentrique doit surtout être appréhendé en termes de légitimité à intervenir dans le processus. Or cette légitimité n'est qu'en partie liée à la proximité géographique du projet considéré<sup>3</sup>: les «rôles socioéconomiques» relatifs au projet territorial en question sont également déterminants. En effet, les acteurs concernés sont en mesure de revendiquer chacun un degré d'influence plus ou moins déterminant sur le projet également en raison de leur statut: élus, bailleurs de fonds publics ou privés, bénéficiaires ou victimes médiats ou immédiats du projet, habitants ou usagers périodiques du lieu, maîtres d'œuvre, représentants d'associations et autres ONGs actives en relation avec le territoire considéré ou avec le projet envisagé, administrations à diverses échelles territoriales, etc.

Corollaire à cette plus ou moins grande légitimité à intervenir dans le cadre du processus décisionnel, la revendication d'un degré d'influence – d'une quantité de pouvoir – plus ou moins grand, plus ou moins déterminant pour l'orientation du projet. Car c'est bien de cela

---

<sup>2</sup> Concernant les distinctions – cruciales – entre les diverses modalités de participation que sont l'information, la consultation, la concertation ou encore la co-décision, voir notamment Vodoz, Thévoz et Pfister Giauque (2006 à paraître).

<sup>3</sup> Il n'est pas rare qu'il n'y ait pas de continuité spatiale entre les divers périmètres «concentriques» considérés, certains acteurs clefs pouvant parfaitement se trouver à des centaines de kilomètres du lieu du conflit.

qu'il s'agit: outre le règlement des modalités concrètes de la négociation, les «règles du jeu» d'un processus participatif définissent essentiellement *la part de pouvoir* qui sera concédée à chacun, ainsi que *la portée des accords* qui résulteront du processus dans son ensemble.

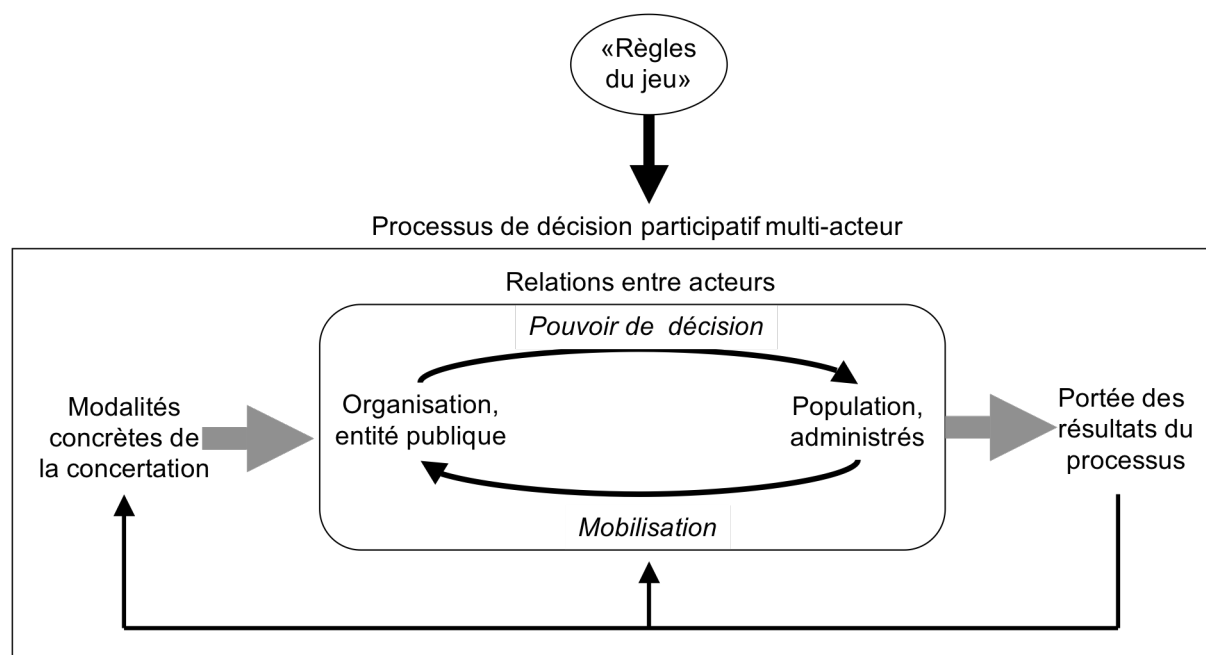


Fig. 1: des «règles du jeu» pour définir les conditions et modalités du processus de décision

Dans la pratique, l'émergence fréquente de syndromes de type NIMBY<sup>4</sup> peut faciliter l'identification des acteurs concernés, du fait qu'ils se mobilisent (pour ou) contre un projet. Mais outre le fait que la proximité spatiale n'est pas un critère suffisant, compte tenu de la nécessité de prendre aussi en compte les divers «rôles socioéconomiques», se fier aux manifestations de ce syndrome pour choisir les acteurs à associer comporte des risques, pour au moins deux raisons: d'une part, de nombreux acteurs silencieux peuvent être aussi légitimes que des acteurs plus «bruyants», et il serait inéquitable de convier un acteur lointain s'exprimant avec force au détriment d'un acteur plus proche et plus discret; d'autre part, attendre l'émergence de manifestations de type NIMBY contrevient à l'exigence d'anticipation nécessaire à la mise en place suffisamment précoce d'un processus participatif efficace: plus on attend, plus il est aisé d'identifier les acteurs pertinents, mais plus il est aussi délicat d'enclencher une dynamique de concertation productive (risques de «pourrissement» de la situation).

Le problème des acteurs «silencieux» et/ou faibles en ressources, mais légitimés à participer à un processus de décision, doit par ailleurs retenir l'attention, dans le sens où – pour des raisons d'équité et donc *in fine* de légitimité – ces acteurs doivent parfois être «encouragés», soutenus plus particulièrement (mise à disposition d'appuis logistiques, apports d'informations et aide à la préparation des séances, dédommagement de certains frais liés au processus, etc.).

<sup>4</sup> NIMBY: «*Not In My Back Yard*», «pas dans mon jardin». Syndrome lié à la répartition territorialement inégale des avantages et des inconvénients d'un projet, avec une concentration des inconvénients pour la communauté hôte et une dispersion des avantages pour le reste de la population. Voir p. ex. Mettan 1997 ou Zwetkoff 1997.

## Des «processus justes» pour contrebalancer NIMBY et PIMBY

Connue sous l'acronyme NIMBY, la répartition territorialement inégale des avantages et des inconvénients d'un projet est fréquemment au cœur des enjeux des processus de décision à caractère territorial – outre d'autres enjeux liés notamment à des divergences en termes de valeurs d'ordre éthique. Il en va de même avec le syndrome PIMBY<sup>5</sup>, autre face de la médaille NIMBY.

Or les problématiques NIMBY/PIMBY n'ont pratiquement jamais de solution techniquement équilibrée: le tracé d'une autoroute consomme forcément certaines terres agricoles mais pas d'autres, l'implantation d'une déchetterie suscite forcément plus de nuisances pour un groupe d'habitants que pour un autre, la localisation d'une crèche est forcément plus favorable pour une partie d'un quartier que pour une autre, etc.

Toutefois, l'absence de solution *technique parfaitement équilibrée* n'empêche pas de rechercher des solutions *optimales d'un point de vue sociopolitique*. Et comme divers travaux l'ont démontré,<sup>6</sup> un processus de décision considéré par les acteurs concernés comme *juste, équitable*, augmente considérablement l'acceptabilité d'une solution technique même si celle-ci ne peut éviter le déséquilibre territorial que de fait elle suscite – déséquilibre lié à ce que même si tout un chacun bénéficie des avantages du projet, ses inconvénients sont concentrés sur quelques personnes et/ou lieux seulement.

Or, pour qu'un processus puisse être considéré comme juste par les personnes concernées, il est indispensable que les acteurs participant à l'élaboration d'une décision soient reconnus comme étant les personnes légitimées à intervenir dans le processus de décision en question. Autrement dit, il faut que l'ensemble des acteurs associés à la construction d'une décision, et en particulier ceux qui sont les victimes potentielles du phénomène NIMBY, se reconnaissent les unes et les autres comme des partenaires pertinents, dans le sens où chacun reconnaît que les autres ont de bonnes raisons de vouloir intervenir sur le territoire concerné.

La délimitation d'un périmètre – avec les précautions que nous avons évoquées ci-devant – permet donc d'identifier et de désigner formellement les personnes disposant de la légitimité à intervenir sur le territoire concerné, qui sont dès lors également habilitées à intervenir dans le processus décisionnel. Or leur participation à ce processus aura en outre pour conséquence de *légitimer le processus de décision* lui-même.

En tant que support de l'activité humaine – individuelle et collective – et que source de mécanismes d'identification et d'appartenance, mais aussi en tant qu'espace dans lequel se manifestent des inégalités sociospatiales, le territoire de référence du projet considéré doit donc être pris en compte, conduisant ainsi à retenir un premier ensemble de critères permettant de circonscrire les acteurs à convier autour du tapis vert, ainsi que d'attribuer à chacun d'eux des tâches, des responsabilités ainsi que des droits et des devoirs correctement calibrés: une ampleur de pouvoir adéquate, susceptible de conférer la légitimité requise tant au processus de décision qu'au résultat de celui-ci.

---

<sup>5</sup> PIMBY: «*Please In My Back Yard*». C'est le syndrome inverse de NIMBY, qui apparaît p. ex. lorsque des citoyens sont en concurrence pour accueillir une infrastructure souhaitée comme une gare ferroviaire, ou pour voir leur région dotée d'un label promotionnel convoité («Patrimoine mondial de l'UNESCO», etc.).

<sup>6</sup> Voir p. ex. Tyler 1984 (cité par Zwetkoff 1997).

## Politiques sectorielles, décalages territoriaux et changements d'échelles

Faire prévaloir la dimension territoriale d'un projet suppose de privilégier une approche transversale de ses enjeux: les imbrications entre politiques sectorielles et leurs implications combinées sur un territoire donné ne peuvent être ignorées. Toutefois, en particulier lorsqu'il s'agit de projets à dimension relativement locale, ce souci de cohérence de l'action collective à l'échelle du territoire de référence du projet peut être mis à mal par des politiques sectorielles élaborées à d'autres échelles territoriales – hors-périmètre large – mais qui déploient des effets dans le périmètre du projet.

Un acteur intervient alors de fait (p. ex. une instance ministérielle imposant des préoccupations de niveau national, et formulant des exigences impératives qui initialement n'avaient pas même été imaginées au niveau local), et «s'invite» ainsi à la table de négociation, chamboulant la répartition des prérogatives et les autres règles sur lesquelles les acteurs locaux s'étaient mis d'accord pour enclencher le processus participatif.

Dans un tel cas, compte tenu de la relative subordination des politiques et acteurs locaux par rapport à des instances décisionnelles de niveau supérieur, les caractéristiques du dispositif participatif local tel que concerté sur mesure peuvent se retrouver en porte-à-faux avec les normes et décisions émanant de l'autorité supérieure. Or les risques liés à ce type de changement d'échelle territoriale et institutionnelle sont parfois inévitables. Et lorsqu'il s'agit de normes ou de décisions véritablement déterminants pour le territoire local et le projet que l'on s'apprête à y concerter, la seule solution à ce classique problème de décalage entre territoires fonctionnels et institutionnels consiste à intégrer de nouveaux acteurs voire à changer d'échelle, et donc à redéfinir le ou les périmètres de référence du projet – et de sa concertation.

Une variante de cette problématique apparaît parfois sous forme d'impératifs de coordination horizontale, entre instances étatiques de même niveau (deux communes, deux cantons, deux régions...). Mais qu'il s'agisse de coordinations verticales ou de coordinations horizontales, le risque de devoir prendre en compte et intégrer des acteurs et des logiques territoriales différents de ceux cadrant initialement le projet considéré doit rendre particulièrement attentif à la problématique de la coordination des procédures – relevant de divers niveaux étatiques et s'appliquant à divers politiques ou projets publics. Une bonne analyse préalable de l'ensemble des procédures en cours en relation avec le territoire de référence d'un projet donné est donc une précaution indispensable pour pouvoir délimiter d'emblée le cercle des acteurs à convier, en limitant les risques d'«invitations surprises» ultérieures.

Au fond, la problématique des incohérences entre diverses politiques sectorielles ou des divergences entre divers niveaux institutionnels est consubstantielle à l'action publique. Dans tous les territoires, des politiques publiques entrent en contradiction, qu'il s'agisse de politiques territoriales (p. ex. développement économique régional *versus* protection de l'environnement) ou d'autres politiques publiques<sup>7</sup>. Dès lors, une vision *territorialisée* d'un

---

<sup>7</sup> Un exemple classique en Suisse est celui du conflit entre deux objectifs prioritaires: la lutte contre l'immigration clandestine et le droit des enfants à la scolarisation. La police de l'immigration se voit ainsi privée d'accès aux registres scolaires, pour éviter que la traque aux familles clandestines se traduise par une déscolarisation des enfants clandestins.

ensemble de politiques publiques révèle les contradictions inhérentes à l'action publique: qu'il s'agisse de conflits d'intérêts ou de conflits d'objectifs entre deux ou plusieurs instances de même niveau institutionnel, ou entre instances politiques hiérarchiquement inégales, une appréhension territorialisante consiste à considérer l'ensemble de l'action publique sur un territoire donné, révélant ainsi les champs de tension qui, sur ce territoire, traversent un ensemble de politiques ou de projets publics.

Il en découle la nécessité de procéder à des arbitrages<sup>8</sup>, régaliens ou participatifs, mais toujours de nature foncièrement politique – même si ce sont fréquemment des services administratifs qui sont chargés de les définir. Or, compte tenu des impératifs de légitimation politique que nous avons déjà évoqués – en relation notamment avec la nécessité de contrebalancer les inéquités liées aux situations de type NIMBY/PIMBY –, des modalités participatives conçues *sur mesure*, pour pouvoir tenir compte des caractéristiques territoriales locales spécifiques, paraissent seules à même d'établir une bonne cohérence de l'action publique sur un territoire donné – tout en conférant une légitimité suffisante aux arbitrages opérés. Nous reviendrons ci-après sur la conception de tels processus participatifs ad hoc.

### **Des incertitudes spécifiquement territoriales et des «vérités locales»**

La dimension territoriale d'un projet se traduit fréquemment par l'existence d'incertitudes spécifiques. Ces incertitudes concernent en particulier des éléments géologiques ou biologiques tels que les caractéristiques du sous-sol, l'intérêt d'un biotope, l'appréciation de risques naturels, etc. Elles s'ajoutent aux autres incertitudes techniques, socioéconomiques et financières du projet.

Définir les «règles du jeu» de la concertation, en amont de celle-ci, implique dès lors aussi de définir le moment – et la manière – de lever les incertitudes qui peuvent l'être. La vérification que les informations essentielles sont accessibles pour tous les acteurs de la concertation doit être faite d'emblée, ce qui inclut également de vérifier la qualité de ces informations, mais aussi leur présentation (sont-elles compréhensibles pour le profane?).

En revanche, certaines informations ne sont tout simplement pas disponibles, et/ou supposent des coûts d'acquisition et de mise en forme très importants (p. ex. des forages pour connaître la qualité d'un sous-sol, ou des études hydrodynamiques poussées pour apprécier des risques de crues, etc.). L'opportunité de lever de telles incertitudes, le moment et la manière de le faire, les financements et la durée à y consacrer, ou encore les éventuelles alternatives à la levée de telles incertitudes, font partie des questions qui doivent être résolues dans le cadre de la préparation de tout processus de décision concerté.

Il s'agit là d'enjeux plus sensibles qu'il n'y paraît peut-être au premier abord, les réponses données à ces diverses questions ayant des implications fortes pour la structuration du processus de décision participatif (en termes de délais et de financement, mais aussi en termes d'articulation des étapes de négociation avec les phases de travaux techniques). C'est pourquoi dans la pratique il est fréquemment nécessaire de commencer par réaliser une pré-étude, de sorte à lever tant que faire se peut les incertitudes territoriales que nous venons d'évoquer.

---

<sup>8</sup> Ce qu'en Suisse on appelle aussi «la pesée des intérêts», considérée comme l'une des attributions majeures des services administratifs en charge de l'aménagement du territoire.

Sur les plans territorial, socioéconomique et politique, un certain nombre de «vérités locales» doivent aussi être prises en considération afin de limiter les incertitudes. A commencer par le parcellaire existant, les intentions des propriétaires fonciers, ainsi que les éventuelles visées de tiers sur ces terrains. Ces droits acquis, de mêmes que ces intentions et stratégies d'acteurs fonciers doivent naturellement être mis en relation avec les normes légales en général (règles relatives à l'affectation des terrains, dispositions légales en matière d'expropriation, etc.) et les planifications territoriales applicables en particulier. L'inventaire des terrains à prendre en considération renvoie bien sûr à l'identification des acteurs concernés, ainsi qu'à la détermination de leurs intérêts, et donc à la question de leur légitimité à être associés à un processus de concertation.

Par ailleurs, la culture et l'histoire régionales, avec les perceptions et positionnements socioculturels particuliers qui en découlent, sont aussi des éléments entrant en ligne de compte pour définir les modalités d'un processus concerté. Un dispositif participatif ad hoc ne sera évidemment pas conçu avec les mêmes caractéristiques selon qu'il est déployé dans un contexte de coopération intercommunale ancestrale ou dans une région sortant à peine d'une période de graves conflits socioterritoriaux! L'analyse de la culture et de l'histoire régionales et du degré de confiance ou de méfiance prévalant a priori peut concerner des groupes de populations, mais aussi des individus particuliers – surtout dans la mesure où il s'agit d'individus ayant une influence prépondérante en raison du contexte sociopolitique local.

Enfin, il est également judicieux de tenir compte de «l'ombre du futur» (Vodoz 1992: 285), à savoir les perspectives d'interactions ultérieures entre les acteurs qui peuvent inciter ceux-ci à adopter d'emblée des attitudes plus (ou moins) constructives. En relation avec un territoire donné, le nombre d'acteurs susceptibles d'intervenir ultérieurement sur ce même territoire, et donc susceptibles d'être confrontés aux mêmes partenaires de négociation, est relativement restreint, notamment au sein des milieux professionnels et des administrations compétentes. «L'ombre du futur» n'en devient que plus prégnante.

Pour appréhender ces «vérités locales» tout comme pour lever les autres incertitudes spécifiquement territoriales dont nous avons fait état, la réalisation d'une pré-étude visant à approfondir le diagnostic sociopolitique et territorial constitue dans bien des cas une précaution indispensable.

### **Projets territoriaux et processus de décision participatifs ad hoc**

Les projets territoriaux ont ceci de particulier qu'ils s'appuient sur des dispositions normatives largement ad hoc, consignées sous forme de planifications territoriales notamment. En effet, tout territoire recèle des spécificités qui rendraient délicate l'application de normes légales générales et abstraites. On recourt donc aux planifications, instruments situés à mi-chemin entre les lois (générales et abstraites) et les décisions (spécifiques et concrètes).<sup>9</sup>

Or du point de vue de la légitimité démocratique, les planifications territoriales posent un certain nombre de problèmes, parmi lesquels le fait qu'elles sont élaborées par des experts (administrations notamment) non élus, échappant ainsi au contrôle populaire ou du moins à la sanction électorale périodique. S'agissant de projets territoriaux, nombre de procédures

---

<sup>9</sup> Concernant la nature de l'instrument «planification» et ses caractéristiques politico-institutionnelles et juridiques, voir Flückiger 1996.



prévoient donc – en Suisse notamment – que la population «participe» à la prise de décision, précisément afin d'atténuer ce déficit démocratique. Toutefois, les modalités concrètes de cette participation n'étant pas précisées dans les textes légaux, l'application de «la participation» peut être extrêmement variable, allant pratiquement d'une «simple» information «top-down» à des modalités de véritable concertation octroyant un pouvoir significatif à la population concernée, en passant par des formes intermédiaires telles que la consultation<sup>10</sup>.

Par ailleurs, même lorsque les procédures formelles définissent les passages obligés de la prise de décision, l'autorité politique a toujours le loisir d'instaurer un processus participatif ad hoc, c'est-à-dire une modalité de concertation et/ou de décision conçue en complément<sup>11</sup> des procédures usuelles – en matière de politiques territoriales comme dans le cadre d'autres politiques et projets publics.

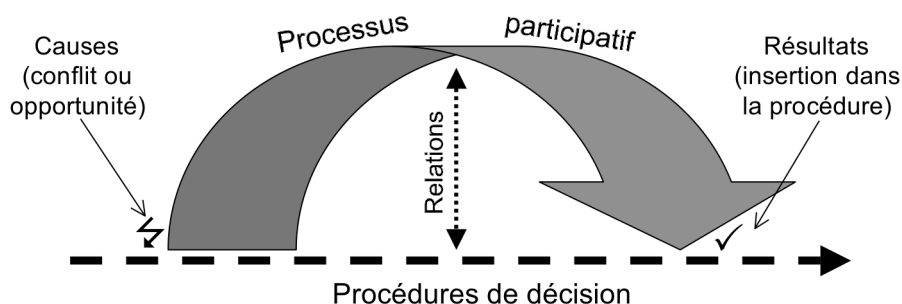


Fig. 2: procédures de décision usuelles versus processus participatif ad hoc

Bien entendu, afin d'acquérir la légitimité formelle nécessaire à leur mise en œuvre, les accords résultant d'un tel processus participatif ad hoc doivent d'abord être réinsérés dans la procédure, p. ex. en étant entérinés sous forme d'une approbation par l'autorité politique compétente (Législatif ou Exécutif selon les cas).

Certes interdépendants avec les procédures légales, avec lesquelles ils doivent évidemment être coordonnés, de tels processus ont néanmoins leur propre dynamique, et leurs règles de fonctionnement spécifiques. Ces «règles du jeu» de la participation doivent naturellement être précisées d'emblée, c'est-à-dire tout au début du processus ad hoc, afin de créer le cadre de confiance indispensable à des interactions productives et de prévenir tout risque d'arbitraire.

Mais alors, sur quelles bases définir ces «règles du jeu»? Existe-t-il des normes générales et intangibles sur lesquelles s'appuyer, en amont de l'instauration du processus participatif ad hoc, pour définir les règles spécifiques à celui-ci? De plus, selon quelles modalités les «règles du jeu» doivent-elles être approuvées par les parties en présence, et avec quelles garanties politiques?

### Concierter la concertation: quelles règles pour fabriquer et entériner des règles

<sup>10</sup> Concernant ces divers degrés de participation et la nécessité de les distinguer rigoureusement, voir p. ex. Falise 2003, ou Vodoz 1994 et 2006.

<sup>11</sup> En complément ou en «dérivation», pour emprunter le langage de Christine Guy-Ecabert: «[...] le modèle procédural de médiation constituerait non pas une alternative, mais une voie de dérivation dans le processus de décision» (Guy-Ecabert 2002: 204).

La définition des «règles du jeu»<sup>12</sup> indispensables pour structurer les interactions entre acteurs politiques et sociaux se situe au cœur des enjeux relatifs à l'instauration de tout processus de décision participatif multi-acteur ad hoc. C'est en effet à ce stade, c'est-à-dire en amont du processus participatif à proprement parler, que les divers acteurs concernés se doivent de convenir formellement du dispositif normatif spécifique dans lequel ils seront amenés à confronter leurs objectifs, leurs intérêts, leurs préoccupations et leurs valeurs – autrement dit leurs rationalités respectives.<sup>13</sup>

Se pose alors la question des règles applicables à cette concertation préalable au processus – cette «concertation de la concertation». Or ces règles préalables, généralement implicites bien que nécessaires pour concerter les règles du «jeu» envisagé, relèvent de plusieurs registres: sans prétention d'exhaustivité, on mentionnera le cadre juridique général prévalant dans l'Etat où se situe le territoire concerné (définissant p. ex. les compétences pouvant être déléguées *versus* celles relevant exclusivement de l'autorité politique); mais aussi la culture politique «locale» (goût plus ou moins prononcé pour la «palabre», us et coutumes politiques), ainsi que l'histoire récente des relations entre acteurs sociopolitiques mobilisés (existence de tensions sociopolitiques récurrentes, contentieux en cours; ou au contraire récents succès de plates-formes de concertation, etc.), ou encore l'implication potentielle d'un médiateur.

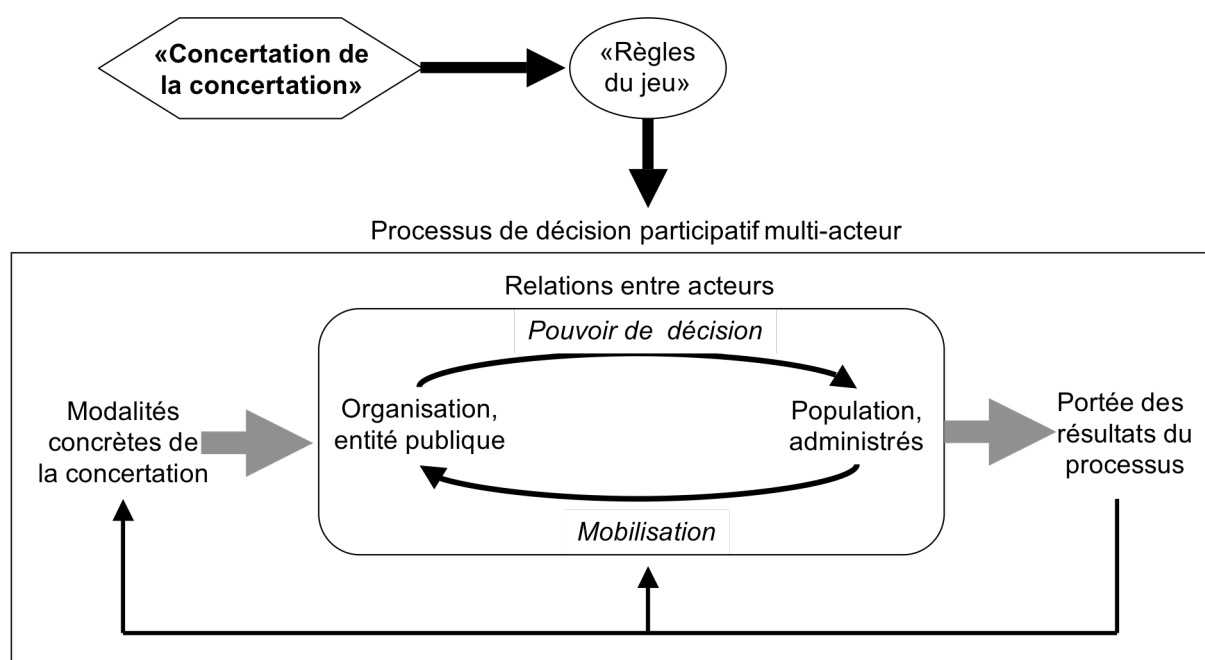


Fig. 3: La «concertation de la concertation»

<sup>12</sup> Ces règles définissent notamment qui participe, dans le cadre de quelles modalités de travail, à quel moment, à quel rythme et avec quelles échéances, avec quelles tâches, compétences et responsabilités, quels financements, quelles règles d'arbitrage en cas d'enlisement, dans le respect de quels objectifs, le résultat de la concertation ayant quelle portée (juridique-politique), etc. Ces règles peuvent également préciser des modalités plus techniques telles la gestion de la communication et la confidentialité, les défraiements éventuels, etc.

<sup>13</sup> Sur la manière de formaliser les «règles du jeu» de la concertation, voir Thévoz 2002.

Enfin, la dimension territoriale des projets en question se traduit par une série de facteurs spécifiques qui doivent être intégrés dans la construction du dispositif participatif – facteurs que nous avons évoqués dans les pages précédentes, et qui constituent autant de contraintes.

### **Prévoir l'imprévisible: la métarègle**

La meilleure volonté du monde ne suffit hélas pas à anticiper tous les cas de figures. Le périmètre initial d'un projet territorial peut évoluer au gré de l'apparition d'acteurs inattendus (représentant un autre niveau institutionnel, ou un groupe d'intérêt oublié, ou un voisinage plus ou moins lointain dont la légitimité à intervenir avait été sousestimée, etc.), ou de facteurs qui initialement n'étaient pas connus (incertitudes territoriales évoquées ci-dessus, mais aussi apparition de nouvelles technologies modifiant les données du projet à négocier, imprévu dans les budgets de réalisation, etc.).

Consécutivement, le cercle des acteurs conviés à participer et l'ampleur du pouvoir octroyé à chacun d'eux peut donc également varier, rendant inappropriées les règles de la concertation telles qu'elles avaient été concertées en amont du processus participatif. Or les «règles du jeu» convenues en début de processus ne peuvent pas être modifiées unilatéralement par l'une ou l'autre des parties penantes à la négociation, sous peine de rupture de confiance.

Il est donc nécessaire, afin d'être en mesure d'appréhender au mieux les éléments inattendus que recouvrent les inévitables incertitudes, au moment où ils se révéleront, de prévoir parmi les «règles du jeu» du processus participatif ad hoc une métarègle, laquelle indique à quelles conditions et selon quelles modalités les règles convenues pour mettre en œuvre le processus participatif doivent et peuvent être modifiées. En général, la modification des règles convenues requiert l'accord de toutes les parties en présence, ainsi qu'une ratification politique de cette modification.

### **L'«intérêt général»: pour une construction créative, multidimensionnelle et sur mesure!**

Cadrée notamment en fonction des facteurs territoriaux que nous venons d'évoquer, la «concertation de la concertation» permet le montage de dispositifs participatifs ad hoc susceptibles de promouvoir des interactions de nature inédite entre acteurs du «décider ensemble». Favorisant l'expression et la combinaison de diverses rationalités institutionnelles<sup>14</sup>, cette approche des projets territoriaux ne s'inscrit nullement dans une logique d'opposition entre optimalité technico-économique et financière d'une part, consensus légitimateur de l'autre. Elle postule au contraire qu'il est possible, et davantage performant, de produire conjointement la qualité «technique» du projet et son acceptabilité sociale – et ce de manière tant collective que créative.

Bien davantage que l'adéquation de tel ou tel *outil* d'aide à la décision, c'est à notre avis une attention très soutenue aux «règles du jeu» d'un processus participatif ad hoc – et en amont

---

<sup>14</sup> Bien que fréquemment perçues comme «objectives», les rationalités (institutionnelles ou autres) peuvent également être considérées comme étant toujours et forcément subjectives. Il ne s'agit certes pas de privilégier un relativisme extensif, mais bien d'admettre que les rationalités sont multidimensionnelles: elles intègrent autant des perceptions et des valeurs «morales» que des intérêts ou des données technico-scientifiques «incontestables».

aux modalités de concertation de ces règles – qui constitue la condition *sine qua non* d'un processus aussi bien performant qu'équitable, aussi efficace que légitime. Ce qui suppose également d'accepter le postulat selon lequel nul (pas même l'Etat) ne peut prétendre représenter l'«intérêt général», celui-ci devant émerger cas par cas au travers des interactions entre acteurs concernés – du moins dans les situations complexes et les cas controversés.

Combinée à une certaine dose de créativité sociopolitique et institutionnelle, la prise en considération des contraintes spécifiques à une approche territoriale des processus de décision est ainsi un important gage de succès pour la mise en œuvre de tels modes de «décider ensemble». En effet, les outils d'aide à la décision (tableaux de bord, systèmes d'indicateurs, méthodes multicritères et autres technologies informatiques, etc.) n'ont de véritable utilité que si et dans la mesure où ils sont mobilisés dans un cadre sociopolitique qui leur donne sens.

Dans le contexte des politiques territoriales, et plus largement de toute politique ou tout projet à incidence territoriale, l'«intérêt général» doit alors forcément être décliné à l'aune des particularités du territoire considéré. Ce qui implique d'abandonner une conception régaliennne de l'exercice du pouvoir politique institutionnel, et de prendre quelque recul par rapport aux approches classiques strictement procédurales, pour privilégier une conception davantage interactive, ouverte et processuelle de la prise de décision.

A grands traits, certes la notion d'«intérêt général» recouvre-t-elle certainement un ensemble de valeurs peu contesté, du moins à l'échelle européenne, sinon au niveau planétaire. Mais dès lors que l'on opérationnalise cet «intérêt général» sous forme de politiques publiques, il prend des formes spécifiques à chaque logique sectorielle, mais dont l'appréhension globale révèle alors de nombreuses incohérences. L'intérêt général est ainsi décliné en diverses modalités sectorielles, partiellement contradictoires.

Or c'est bien au moment de l'application de l'«intérêt général» à des cas concrets qu'émergent généralement les divergences quant à la manière de l'interpréter. Autrement dit, c'est lors de la mise en œuvre territorialisée de multiples politiques sectorielles que surgit la nécessité de procéder à des arbitrages entre les diverses déclinaisons de l'«intérêt général».

Les processus de concertation et de décision participatifs multi-acteur ad hoc constituent des espaces de créativité adaptés pour définir collectivement la manière de rendre cohérents des objectifs sectoriels a priori peu compatibles. Ils permettent d'échafauder sur mesure une déclinaison de l'«intérêt général» à partir des contraintes et ressources spécifiques d'un territoire donné. Ils permettent en outre de régler plus finement la mise en œuvre de l'action publique, en relation avec les caractéristiques particulières du territoire en question. C'est ainsi que de tels processus offrent des moyens idoines pour construire la territorialisation de l'«intérêt général» en tant qu'ensemble multidimensionnel de référentiels de l'action publique, contribuant par là à préserver l'aura de légitimité que cette notion d'«intérêt général» véhicule tout en l'insérant judicieusement dans les réalités d'un territoire donné.

## Bibliographie

FALISE Michel, 2003. *La démocratie participative. Promesses et ambiguïtés*. La Tour-d'Aigues: L'Aube.

FLÜCKIGER Alexandre, 1996. MT et droit «postmoderne»: la planification «émergente», in DECOUTÈRE Stéphane, RUEGG Jean, JOYE Dominique, *Le management territorial*. Lausanne: PPUR [pp. 254 - 276].

GUY-ECABERT Christine, 2002. *Procédure administrative et médiation: inscription d'un modèle procédural dans un contexte en mutation*. Bruxelles et Zurich: Bruylant et Schultess.

METTAN Nicolas, 1997. Comment gérer les conflits d'implantation, l'expérience suisse, *Environnement & Société*, n° 18 [FUL, Arlon, Belgique; pp. 69-75].

THÉVOZ Laurent, 2002. *Pocesos de concertacion para la gestion publica*. La Habana: Acuario.

TYLER T. R., 1984. The Role of Perceived Injustice in Defendants Evaluations of their Courtroom Experience, *Law and Society Review* [pp. 51-74].

VODOZ Luc, 1992. Enjeux et limites du recours à la négociation, in RUEGG Jean, METTAN Nicolas, VODOZ Luc, *La négociation, son rôle, sa place dans l'environnement et l'aménagement du territoire*. Lausanne: PPUR [pp. 279 - 296].

VODOZ Luc, 1994. La prise de décision par consensus: pourquoi, comment, à quelles conditions, *Environnement & Société*, n° 13 [FUL, Arlon, Belgique; pp. 57-66].

VODOZ Luc, 2006. Processus décisionnels participatifs *ad hoc* dans les politiques territoriales: quelques enseignements issus de 15 ans de pratiques en Suisse, in: Billé R., Mermet L., Berlan-Darqué M., Bern N., Emerit A. (sous la direction de), *Concertation, décision et environnement. Regards croisés*, volume IV. Paris: La Documentation française.

VODOZ Luc, THÉVOZ Laurent, PFISTER GIAUQUE Barbara, 2006 à paraître. Processus participatifs de décision au service du développement territorial: conditions d'engagement et implications pour les médiateurs territoriaux, in KIRAT Thierry, TORRE André, *Territoires et conflits d'usage*. Paris: L'Harmattan.

ZWETKOFF Catherine, 1997. Sentiment de justice et conflits d'implantation, *Environnement & Société*, n° 18 [FUL, Arlon, Belgique; pp. 5-19].